Communiqués et discours

Discours

Allocution de madame Jennifer Stoddart,
présidente de la Commission d'accès à l'information
« L'ère électronique et l'accès à l'information »
Lors du congrès 2003 de l'Association sur l'accès
et la protection de l'information (AAPI)

Château Bonne Entente
7 mai 2003

Rebonjour à tous,

Ce matin, lors de la table ronde, nous avons eu l'**opportunité** de discuter des différents enjeux qu'amène la venue du gouvernement en ligne. Vous avez sans doute remarqué l'accent appuyé sur le mot **opportunité**, car nous devons de plus en plus créer ces opportunités pour ainsi venir supporter l'implantation d'une administration publique électronique.

Toutefois, malgré tous les avantages que peut nous apporter une prestation de service dans un monde virtuel, il est primordial de rechercher un certain équilibre entre le besoin de s'informer du citoyen et d'obtenir des services et son besoin de participer aux décisions prises dans l'intérêt de sa société. En fait, le gouvernement doit s'attendre à devoir, un jour ou l'autre, utiliser Internet dans toute sa capacité. Ainsi, en matière d'accès à l'information, le gouvernement en ligne devra être l'égal de la **transparence**.

Ce n'est pas un hasard si en 2003 nous mettons beaucoup d'emphase sur le terme transparence. En effet, nous réalisons que ce principe n'est pleinement possible à concrétiser qu'avec la venue d'Internet. Le développement de la technologie ainsi qu'une plus grande facilité de se procurer un ordinateur, notamment en raison du coût, constituent deux facteurs permettant l'accessibilité à un plus grand nombre de gens à Internet. Par ricochet, plus il y a de moyens d'accéder à Internet et à son volume d'information, plus nous encourageons le principe de transparence.

En utilisant la technologie comme facteur de promotion, nous indiquons aux citoyens qu'ils possèdent un droit d'accès sur les documents administratifs, sans devoir procéder à une panoplie d'étapes. Pour certains individus déjà sensibilisés, la venue d'Internet a également permis d'apprécier le fait d'avoir des millions de pages d'information au bout des doigts. On espère que la majorité des citoyens découvrira petit à petit qu'il peut donner des commentaires basés sur une information juste et fondée, qu'il peut participer aux débats publics, qu'il peut obtenir des services et enfin, qu'il joue un rôle réel dans le processus de prise de décisions.

Dans une **étude récente** publiée par la fondation Bertelsmann, on indique qu'un gouvernement en ligne équilibré découle d'une administration en ligne (e-administration) et d'une cyberdémocratie (e-democracy). L'administration en ligne constitue l'information de base mise en ligne par une entité gouvernementale dans le but de servir le citoyen. De l'autre côté, la cyberdémocratie fait allusion à toute l'information communiquée numériquement, à la transparence et à l'influence politique

exercée par les citoyens et les entreprises dans le processus de la formation d'opinion à propos des institutions publiques.

Pour en venir à ce résultat, la Fondation Bertelsmann a débuté une étude à l'automne 2001. La question de départ est simple : « Qu'est-ce que l'on entend par un bon gouvernement en ligne ? » Comme toute bonne étude, la première étape fut la rédaction d'hypothèses et la création d'un modèle de référence idéal de gouvernement en ligne. Soixante portails nationaux ou locaux de quatre continents furent étudiés suivant des catégories clés établies pour l'occasion. Ensuite, le nombre de portails qui devaient faire l'objet d'une étude plus poussée a été réduit à 12, et ce, à la suite de nouvelles recherches, de consultations avec des experts provenant de l'externe et des analyses des études existantes. Parmi les 12 portails, nommons entre autres ceux du Royaume-Uni, de l'Ontario, de Fairfax County et de la Virginie qui sont deux portails américains, du Canada et son portail fédéral, de la Suède et de Hambourg, ville allemande. Puis, les chercheurs ont procédé à 50 entrevues détaillées. Au même moment, un modèle de référence a été développé et transformé dans un modèle opérationnel permettant l'évaluation et la comparaison des services en ligne.

Les chercheurs ont conclu que dans cette ère technologique, l'intérêt premier des décideurs est de rendre disponibles les services traditionnellement offerts sous format électronique. C'est également dans ce domaine que l'administration a fait le plus de progrès. L'étude a permis de constater que les organisations font des efforts afin d'inclure des éléments de cyberdémocratie, et ce, dans le but de favoriser une participation immédiate des citoyens.

Globalement, le climat entourant l'établissement des concepts de cyberdémocratie s'avère, si l'on peut dire ainsi, ensoleillé ! Premièrement, les administrations publiques à travers le monde se font compétition dans le but de fournir à leurs citoyens des projets de gouvernements en ligne accueillant pour les citoyens. Deuxièmement, il est déjà possible de constater que la pénétration d'Internet dans d'autres domaines de services demandera à l'État de définir des orientations claires en vue de répondre à l'intérêt des citoyens.

Diverses études, recherches et modèles développés dans les pays démocratiquement très avancés ont servi d'inspiration pour la Commission d'accès à l'information. Se voulant toujours à l'avant-garde dans son domaine, la Commission a rédigé en 2002 un rapport quinquennal qui pousse le concept de la transparence à sa conclusion logique, marquant ainsi les 20 ans de sa création.

La réforme proposée dans le Rapport quinquennal de la Commission d'accès à l'information déposé en décembre dernier a comme axe principal une réforme en profondeur du régime d'accès à l'information. En se basant notamment sur les nouvelles technologies, le souhait de la Commission est de faire en sorte d'établir une culture de la transparence au sein de l'État.

En appliquant le principe de transparence, le gouvernement montre sa compréhension du caractère indispensable de l'information pour le citoyen afin que ce dernier puisse exercer son pouvoir démocratique. En d'autres termes, il s'agit de venir encourager un dialogue entre le citoyen et l'État.

Pour arriver à bâtir un État transparent, il faut d'abord adapter le processus d'accès à l'information. Les premières idées du Rapport quinquennal viennent simplement soulever l'incontournable besoin de métamorphoser la Loi sur l'accès pour la rendre plus attrayante et lui permettre de bénéficier de tous les aspects d'une société en contrôle de son évolution.

Avec le support incontesté d'Internet, pourquoi ne devrait-on pas utiliser cette technologie aux services du citoyen au nom de l'accès à l'information en rendant disponibles tous les documents accessibles dès leur création?

Évidemment, depuis la publication du Rapport, plusieurs personnes se sont montrées sceptiques face à cette idée. Pour demeurer à l'avant-garde au plan démocratique et rendre l'État encore plus transparent, il faudra accepter la prémisse d'un changement. Après tout, ce qui nous est inconnu s'avère plus à risque d'être interprété de façon erronée. Il suffit d'apprivoiser le principe, de l'analyser, d'y jeter des bases solides et de le construire.

Pour illustrer ce propos, les États-Unis et le Royaume-Uni servent de très bons exemples.

Effectivement, les Américains ont adopté en 1996 le *Electronic Freedom of Information Act Amendments* afin d'encourager le recours aux technologies de l'information pour accroître l'accès des citoyens à l'information. Dans une société aussi démocratique, mais pourtant méfiante, on encourage dorénavant la participation des citoyens de manière électronique. Dans une allocution(1) précédant la signature officialisant les amendements apportés à la loi de 1996, le président Clinton a souligné : « Cette législation affirme non seulement l'importance, mais aussi le défi de maintenir l'ouverture de l'appareil gouvernemental. » Il ajoute « Les documents ne sont plus détenus principalement sur format papier. Aujourd'hui, nous avons recours aux cédéroms, aux ordinateurs et aux disquettes facilitant ainsi la publication en ligne. »

Il n'est donc pas surprenant que Bill Clinton soit l'instigateur du portail **FirstGov**, un guichet unique contenant l'information provenant de l'administration américaine. En ligne depuis septembre 2000, le portail FirstGov rend accessibles près de 43 millions de pages concernant le gouvernement. Puis, après des débuts modestes et une survie incertaine à la suite du changement de gouvernement, les Républicains ont rapidement compris au lendemain des attentats du 11 septembre que le portail FirstGov constituait un outil de communication dépassant de loin les attentes et venant remplir le besoin d'information tant réclamé par les citoyens.(2)

Le Royaume-Uni sert également de modèle et démontre à quel point une société où régnait la culture du secret prend désormais le virage majeur de la publication automatique de l'information en implantant notamment le **National Digital Archive of Datasets.** Disponible sur le Web depuis mars 1998 et administré par les archives, ce système présente les catalogues contenant l'information publiée par chaque ministère et organisme. Néanmoins, les documents comme les certificats de naissance, de mariage ou de décès n'ont pas été numérisés. Ils ne font donc pas partie de l'information disponible sur le site en raison du caractère personnel de ces données. Cette pratique démontre bien le souci de la protection des renseignements personnels, un aspect primordial dans l'élaboration d'un tel système. Une fonction permet également de commander le document recherché. Ne laissant rien au hasard le site britannique ne lésine pas sur les pages d'aide aux citoyens, de glossaire et de formation.

L'élément surprenant sur lequel repose toute la convivialité d'un tel site est la façon incroyable dont les architectes de ce système ont réussi à simplifier l'accès. À ce sujet, un coup d'il au plan du site pourrait illustrer ce propos.

La transparence n'est pas une question de caprices

Au-del à des recommandations émises dans le rapport quinquennal de la Commission

d'accès, notons que la Banque Mondiale a établi « la transparence comme une composante essentielle de la "bonne gouvernance" »[3].Étroitement liée à la liberté de presse, la transparence encourage les fonctionnaires à rendre des comptes et, telle une roue qui tourne, décourage la corruption de s'installer.

Toujours selon la Banque Mondiale, il est révolu le temps où les citoyens ne se fiaient qu' à la parole des élus. Dorénavant, les individus sont davantage conscients des actes politiques posés et demandent une information fiable sur laquelle ils pourront exercer leur pouvoir démocratique.

En inscrivant Internet comme une méthode rapide de diffusion de l'information, nous consacrons cette méthode de communication comme un symbole de la transparence. En 1981, peu avant la constitution de la Commission d'accès à l'information, l'organisation de coopération et de développement économique, l'OCDE, publiait ses lignes directrices régissant le protection de la vie privée et les flux transfrontaliers de données à caractère personnel. Vingt-deux ans plus tard, l'OCDE ajoute des éléments actuels à son principe de transparence en indiquant que les gouvernements font droit à une exigence de plus grande transparence et de responsabilisation accrue de l'administration :

> « Les administrateurs réagissent à un public de plus en plus exigeant et à un contrôle de plus en plus serré des actions de l'État de la part des médias et des citoyens. Lorsque la puissance publique donne des informations sur une politique nouvelle envisagée, sur le contenu qu'elle pourrait avoir, sur le stade de sa mise en œuvre, et sur les résultats qu'elle a eus, les citoyens peuvent de ce fait améliorer, préciser et actualiser leur connaissance. Ils sont mieux armés pour comprendre et suivre l'action gouvernementale. L'assise d'une citoyenneté plus active s'en trouve renforcée. »[4]

En dernier lieu, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont établi le 30 mai 2001 un règlement[5] relatif à l'accès du public aux documents du Parlement et du Conseil. Le préambule du règlement est aussi éloquent que la Banque mondiale et l'OCDE lorsqu'ils évoquent le principe de transparence :

> « La transparence permet d'assurer une meilleure participation des citoyens au processus décisionnel, ainsi que de garantir une plus grande légitimité, efficacité et responsabilité de l'administration à l'égard des citoyens dans un système démocratique. »

Le Rapport quinquennal 2002

Depuis décembre 2002, le gouvernement a donc entre ses mains la possibilité d'étudier les recommandations formulées en matière d'accès à l'information. Concrètement, la Commission propose une approche différente qui rejoint les principes de transparence accrue de l'État et de nécessité de simplifier la tâche du citoyen qui souhaite avoir accès à un document détenu par l'un des 3-000 organismes publics, assujettis à la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels.

À titre d'autorité en la matière, la Commission joue son rôle de conseiller et introduit pour la toute première fois au Québec la notion de publication automatique de l'information.

Concrètement, cela signifierait pour chaque organisme public, (qu'il s'agisse d'un

ministère, d'un organisme gouvernemental, d'un organisme du secteur de la santé, de l'éducation ou d'une municipalité), d'adopter un Plan de publication de l'information. Ce Plan contiendrait la liste des documents qui doivent être publiés dès leur création. Ces documents deviendraient accessibles automatiquement, sans même qu'une demande d'accès n'ait besoin d'être formulée. Bien entendu, Internet constitue idéalement le moyen le plus efficient et efficace pour y parvenir.

De plus, afin de permettre aux citoyens de se retrouver dans cette masse d'information, chacun des organismes aurait également l'obligation de confectionner un Index général de ses documents. Cet Index serait constitué de la liste de tous les documents de l'organisme, y compris ceux qui ne font pas partie du Plan de publication.

Des critiques constructives

Le Rapport quinquennal a été rédigé à la lumière des observations de la Commission en matière d'accès à l'information. L'expérience en développement de système de consultation électronique et en archivage ne se compare pas à celle des responsables de l'accès à l'information et de leur équipe ou à celle des archivistes. C'est pourquoi, la Commission accueille favorablement les critiques constructives qui permettront de faire avancer la cause de la transparence.

À ce sujet, on soulève, parmi les critiques, d'excellentes questions touchant entre autres les limites d'une nouvelle politique d'accès à l'information.

En voulant établir cette nouvelle politique, l'objectif de la Commission est de diminuer les demandes d'accès afin de permettre au citoyen de bénéficier de l'information sans avoir à faire une recherche fastidieuse laquelle, faut-il le dire, en décourage plus d'un. Par conséquent, cela nous démontre qu'une expertise variée provenant de plusieurs domaines, comme les domaines légaux, informatiques et archivistiques devront travailler ensemble pour bâtir un projet visant la publication automatique.

Rappelons que la Commission n'avait pas l'intention de venir au départ démontrer son expertise en ce qui touche particulièrement la classification. Elle lance l'idée et vous invite à utiliser votre expérience afin de venir l'adapter au public québécois. Par conséquent, la Commission n'empêchera aucun groupe de venir compléter ou raffiner ces recommandations. Il est même souhaitable que d'autres se manifestent, car cela viendra démontrer l'intérêt pour le chose.

Le rôle du responsable

Pour réaliser une réforme de l'accès à l'information en profondeur, force est d'admettre qu'il faut aussi revoir l'encadrement des responsables de l'accès. En effet, même si l'on est d'accord pour dire que le principe de transparence s'implante plus facilement avec la technologie, il faut également se baser sur l'expertise de ressources humaines compétentes dans le domaine.

La fonction de responsable de l'accès d'un ministère ou organisme en est une de grande importance. Près de 20 % des recommandations du Rapport quinquennal de la Commission d'accès porte sur son rôle primordial dans l'exercice de la démocratie. Par ces recommandations, la Commission souhaite encadrer davantage le responsable en

lui donnant une image digne de son poste au sein de son organisation.

Pour y arriver, la Commission d'accès à l'information recommande que les responsables de l'accès aient droit à une formation adéquate leur permettant de bien mesurer l'importance d'un exercice judicieux de leur pouvoir discrétionnaire. En effet, la Commission a pu constater que bien souvent la décision du responsable se limite à citer les articles pertinents de la loi. Mais au-delà d'une simple référence au texte de la loi, le responsable devrait toujours pouvoir justifier sa décision et préciser pourquoi et dans quelle mesure une restriction à l'accès peut être soulevée. En d'autres termes, l'information ne devrait être protégée que dans le strict cadre indiqué par la loi.

Il est également important d'ajouter que le caractère indépendant de ses fonctions ne devrait pas faire en sorte que le responsable de l'accès soit systématiquement mis à l'écart de la vie de l'organisme. Au contraire, il en fait partie intégrante et son rôle doit être valorisé.

L'autorité du responsable doit également être respectée, il en va de même pour son autonomie. L'auteur du document quel qu'il soit n'a pas à imposer au responsable une ligne de conduite à suivre. À l'occasion, et plus particulièrement lorsque doit être évalué le préjudice que pourrait engendrer la communication d'un document, le responsable pourra être appelé à prendre en compte les commentaires de ces personnes. Mais, soulignons qu'il est l'unique responsable de l'application de la loi et c'est à lui seul que revient la décision de rendre un document accessible ou pas.

En lui conférant le statut d'ambassadeur de l'accès à l'information et en l'appuyant dans ses fonctions, le responsable pourra s'acquitter de ses fonctions de manière à bien répondre aux objectifs de la Loi. Cet appui peut prendre diverses formes. Par exemple, tous les membres du personnel de l'organisme doivent, à sa demande, aider le responsable à traiter une demande d'accès en lui transmettant le plus rapidement possible les documents qui font l'objet de la demande d'accès.

Il est aussi important à notre avis de souligner la notion d'imputabilité du responsable de l'accès. Pour la Commission la façon simple de traduire cette notion est de rendre les responsables davantage imputables en obligeant les organismes publics de réserver une section de leur rapport annuel de gestion aux activités du responsable de l'accès.

Le bilan annuel des activités du responsable de l'accès aux documents devrait comprendre des statistiques telles le volume des demandes d'accès, le délai de traitement, la nature des documents demandes, le nombre de demandes ayant fait l'objet d'un refus de communication, les motifs de ces refus, le nombre de décisions du responsable ayant fait l'objet d'une demande de révision devant la Commission d'accès à l'information, le sort réservé à ces demandes de révision, les recours entrepris devant les tribunaux supérieurs, les frais perçus pour le traitement des demandes d'accès etc. Cette section constituerait une composante importante de la reconnaissance du droit à l'information.

Finalement, dans la foulée des améliorations souhaitées par la Commission, le responsable devrait alors participer à l'élaboration du Plan de publication et de diffusion de l'information et de l'Index général des documents. Il devrait également s'assurer de la mise en oeuvre, du respect et de la mise à jour du plan et de l'Index général expliqués précédemment.

Conclusion

Certains invoqueront la question des coûts reliés à la publication automatique, mais au moment où toutes les administrations publiques doivent répondre au contexte de la gestion de l'information, elles doivent également participer au virage que demande l'accès à l'information. Les listes de classement qu'utilisent les organisations gouvernementales sont devenues désuètes et il est maintenant venu le temps de les faire évoluer.

Ainsi, la gestion électronique de l'information prenant de nouvelles formes chaque jour, nous devrons répondre rapidement aux besoins du citoyen en lui donnant le maximum d'outils lui permettant d'exercer son droit démocratique en constante évolution. Pour y arriver, nous croyons que le choix de la transparence et du droit à l'information doivent être partie prenante de cette ère de changements vers le gouvernement en ligne.

L'évolution est ce qui nous a permis de passer de l'ère du messager, au télécopieur et du télécopieur au courriel. Comment faisions-nous pour travailler, il y à peine 10 ans, sans courrier électronique? Une question que nous nous sommes tous posée à un moment ou à un autre. Une société ne peut se permettre de faire fi de l'évolution, surtout lorsque cela entraîne une meilleure gestion et une meilleure façon d'appliquer les lois. Les plus optimistes se demanderont dans 5 ans comment pouvions-nous travailler sans publication automatique?

1. L'allocution a été retiré du site **http://www.usdoj.gov/** depuis le mois de mai 2004.

2. Michel DUMAIS. « FirstGov, un portail pour les citoyens » , Le Devoir, 22 avril 2003, p. B-7.

3. **http://www.banquemondiale.org**

4. Marc GRAMBERGER, *Des citoyens partenaires : Manuel de l'OCDE sur l'information, la consultation et la participation à la formulation des politiques publiques*, Paris, OCDE, 2002, p. 21.

5. Règlement (CE) No 1049/2001 du Parlement Européen et du Conseil de l'Union européenne du 30 mai 2001 relatif à l'accès aux documents du Parlement européen et de la Commission.

Politique de confidentialité | Copyrights